Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4666 (neu)**

17. Wahlperiode 08. 02. 2011

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

A. Problem

Die grundlegende Konsolidierung des Bundeshaushalts ist notwendig und ohne Alternative. Anderenfalls würde die nächste Generation weit über Gebühr belastet, zumal sie ohnehin gewaltige Lasten infolge der demografischen Verschiebungen zu tragen hat. Mit der Einführung der Schuldenbremse im neuen Artikel 115 des Grundgesetzes (GG) und dem Ausführungsgesetz dazu hat der Gesetzgeber für diese notwendige Konsolidierung sowohl die strukturelle Defizitobergrenze mit 0,35 v. H. des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ab 2016 als auch den Abbaupfad ab 2011 bis dahin festgelegt.

Die Beratungen zum Bundeshaushalt 2011 haben nun in den letzten Monaten offengelegt, dass der Bundesminister der Finanzen sich Ermessensspielräume bei der Festlegung des Abbaupfades zugebilligt hat, die im Ergebnis den Verschuldungsspielraum für die Jahre bis 2016 um viele zig Milliarden Euro nach oben schrauben, statt konsequent das Ziel des Abbaus der Neuverschuldung umzusetzen. Damit handelt der Bundesminister der Finanzen zwar nicht contra legem, aber eindeutig entgegen Geist und Sinn der Schuldenbremse. Diese Auffassung vertreten sowohl der Bundesrechnungshof als auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und die Deutsche Bundesbank, die in ihrem jüngsten Monatsbericht (1/2011, S. 59 f.) nochmals unterstreicht: „Um den Regeln Glaubwürdigkeit zu verleihen, wird es auf eine konsequente Umsetzung ankommen. Hierzu ist angesichts von Auslegungs- und Gestaltungsspielräumen eine Orientierung an der unmissverständlich dargelegten Zielsetzung der Schuldenbegrenzung erforderlich.“ und „So wäre im Sinne des Regelungszieles die Obergrenze für den Defizitabbaupfad bis 2015 an die günstigere Entwicklung 2010 nach unten anzupassen, um nicht zusätzliche Schuldenspielräume zu schaffen.“

Der Bundesminister der Finanzen will dabei insbesondere nach seinen Aussagen im Haushaltsausschuss dem weiteren Abbaupfad für die Jahre 2012 bis 2016 nicht den jetzt festgestellten Ist-Wert für die Neuverschuldung 2010 von 44 Mrd. Euro als Ausgangswert zugrunde legen, sondern weiterhin den im Sommer vorigen Jahres als damals voraussichtliches Ist angenommenen Wert von 65 Mrd. Euro. Allein diese willkürliche hohe Festlegung schiebt die Verschuldungsobergrenze des Bundes für die Jahre 2012 bis 2015 um 29 Mrd. Euro nach oben.

Auch bei der Festlegung der Konjunkturkomponente der Neuverschuldung gemäß § 5 des Ausführungsgesetzes hat sich herausgestellt, dass der Bundesminister der Finanzen dabei einen ganz erheblichen Entscheidungsspielraum in Höhe vieler Milliarden sieht und in seinem Sinne ausfüllt. Auch dadurch wird

die Verschuldungsobergrenze nach oben geschoben. Mit Blick auf das Budgetrecht des Parlaments sind diese Entscheidungsspielräume grundsätzlich nicht hinnehmbar. Nicht hinnehmbar ist aber auch die Art und Weise, wie der Bundesminister der Finanzen diese Spielräume bislang interpretiert und genutzt hat.

B. Lösung

Der Gesetzgeber konnte bei der Verabschiedung des Ausführungsgesetzes nicht absehen, dass sich das Soll der Neuverschuldung 2010 in Höhe von 80,2 Mrd. Euro im Vollzug auf 44 Mrd. Euro mindern würde. Anderenfalls wäre die Übergangsregelung im § 9 sicher anders abgefasst worden. Da der Bundesminister der Finanzen bei geltendem Recht erkennbar nicht bereit ist, gemäß Geist und Sinn der Schuldenregel das Ist-Ergebnis 2010 dem weiteren Abbaupfad ab 2012 zugrunde zu legen, bedarf es einer entsprechenden gesetzlichen Festlegung.

Die Ermittlung der Konjunkturkomponente soll auf den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung übertragen werden. Dadurch kann jeder Verdacht vermieden werden, dass anderenfalls der Bundesminister der Finanzen auch unter politischen Gesichtspunkten zu einem bestimmten Berechnungsergebnis kommt.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die Schärfung der Schuldenbremse für den Zeitraum des Abbaus der Neuverschuldung bis 2016 entlastet den Bundeshaushalt zunächst durch damit verbundene Konsolidierungsnotwendigkeiten. Außerdem werden dadurch mittel- und langfristig Zinsausgaben entsprechend abgesenkt.

2. Vollzugsaufwand

Es entsteht kein Vollzugsaufwand, allenfalls kann die Beauftragung des Sachverständigenrates mit der Ermittlung der Konjunkturkomponente geringfügige Kostenerstattungen erfordern.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikel 115-Gesetzes

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG

Das Artikel 115-Gesetz in der Fassung des Gesetzes vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2702) wird wie folgt geändert:

(1) In § 5 Absatz 4 wird Satz 1 wie folgt gefasst und folgender Satz 2 eingefügt:

„Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und in Abstimmung mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist dauerhaft mit der Durchführung der Berechnungen gemäß der Verordnung zu beauftragen.“

(2) In § 9 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015 ist der Abbaupfad gemäß dem Ist-Ergebnis für das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 nachzujustieren.“

§ 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. Februar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzes

Die Beratungen zum Bundeshaushalt 2011 haben offengelegt, dass der Bundesminister der Finanzen in einem vom Gesetzgeber zum Zeitpunkt der Gesetzesverabschiedung nicht absehbaren Ausmaß Ermessensspielräume zur Festlegung der Verschuldungsobergrenze hat und in seinem Sinne in Anspruch nimmt. Eine solche Präjudizierung beschneidet massiv das Budgetrecht als das höchste Recht des Parlaments. Eine solche Vorfestlegung ist damit nicht vereinbar, zumal der Bundesminister der Finanzen die Spielräume nicht nach Geist und Sinn der Schuldenbremse interpretiert. Eine entsprechende Präzisierung der gesetzlichen Übergangsregelung in § 9 des Ausführungsgesetzes soll dem erkennbaren Geist und Sinn der Schuldenbremse für die nächsten Jahre doch noch Geltung verschaffen.

Die Beratungen zum Bundeshaushalt 2011 haben ferner offengelegt, dass auch hinsichtlich der Konjunkturkomponente der Neuverschuldung nach § 5 des Ausführungsgesetzes der Bundesminister der Finanzen erhebliche, beim Gesetzesbeschluss nicht absehbare, Entscheidungsspielräume hatte und diese konsequent nutzte und auch künftig nutzen will, um die mögliche Verschuldungsobergrenze für die nächsten Jahre möglichst hochzuhalten. So soll sogar von 2010 auf 2011 die Ermittlungsmethode mit erheblichen Auswirkungen auf die Obergrenze gewechselt werden, ein methodisch auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht akzeptables Vorgehen. Die Deutsche Bundesbank sieht hier ebenfalls methodische Probleme und plädiert dafür, mindestens bis zum Ende der Übergangsphase 2016 methodisch konsistent am alten Ermittlungsverfahren für die Konjunkturkomponente festzuhalten, das zudem transparenter und nachvollziehbarer sei als das neue Verfahren (Monatsbericht 1/2011, S. 63).

Der Bundesminister der Finanzen hat gerade hinsichtlich der Berechnung der Konjunkturkomponente über das gesamte letzte Jahr hin durch Hinhaltetaktik, Verweigerung von Auskünften und methodisch fragwürdiges Vorgehen jedes Vertrauen verspielt. Der Verdacht drängt sich auf, dass gezielt Verschuldungsspielräume offengehalten werden sollen, um im Verlauf der Legislaturperiode doch noch – nur „auf Pump“ finanzierbare – Steuersenkungen beschließen zu können. Die Erfahrungen der letzten Monate haben gelehrt, dass die Bestimmung der Konjunkturkomponente in unabhängige Hände gelegt werden sollte. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist dafür die geeignete Institution.

II. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die Schärfung der Schuldenbremse für den Zeitraum des Abbaus der Neuverschuldung bis 2016 entlastet den Bundeshaushalt zunächst durch damit verbundene Konsolidierungsnotwendigkeiten. Außerdem werden dadurch mittel- und langfristig Zinsausgaben entsprechend abgesenkt.

2. Vollzugsaufwand

Es entsteht kein Vollzugsaufwand, allenfalls kann die Beauftragung des Sachverständigenrates mit der Ermittlung der Konjunkturkomponente geringfügige Kostenerstattungen erfordern.

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Änderung des Ausführungsgesetzes zu Artikel 115 GG)

Zu Absatz 1

Zu § 5 Absatz 4 Satz 1

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung soll als unabhängige Institution in die Festlegung und Fortentwicklung des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente eingebunden werden, zumal er mit der Durchführung der Berechnungen beauftragt werden soll.

Zu § 5 Absatz 4 Satz 2

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung soll künftig als unabhängige Institution mit der Durchführung der Berechnungen zur Konjunkturkomponente beauftragt werden, um jeden Verdacht politischer Einflussnahme zu vermeiden.

Zu Absatz 2

Die Ergänzung bestimmt, dass der Abbaupfad für das strukturelle Defizit bis hin zur Obergrenze von 0,35 v. H. des BIP in 2016 für den Zeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015 auf der Basis der Ist-Ergebnisse für 2010 nachzujustieren ist.

Zu § 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333